

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nos. 1268 / 1300 DE 1993

COMISION
E S P E C I A L

DISTRIBUIDO Nº 2616 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

DICIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

R e f o r m a

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION VESPERTINA DE LA COMISION
DEL DIA 28 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez

Miembros : Señores Senadores Américo Ricaldoni, Alvaro Alonso, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra, Jaime Pérez, Juan Andrés Ramírez, Walter Santoro y Alberto Zumarán

Asisten : Señor Senador Carlos Cassina; señor Secretario de la Cámara de Senadores Mario Farachio, y Representantes Nacionales Alejandro Atchugarry y Héctor Lescano

Secretario : Señor Jorge Blasi

Ayudante de Comisión : Señor Lorenzo A. Saavedra

---

ar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 45 minutos)

Léase el artículo 187.

(Se lee:)

"Artículo 187.- Los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo, serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.

Si la Cámara de Senadores no adoptare decisión dentro del término de treinta días de recibida su solicitud, se considerará concedida su venia.

La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer otro sistema de designación."

____________En consideración.

SEÑOR SANTORO.- Vemos que se modifica el artículo 187 actualmente vigente, en lo que tiene que ver con el número de votos exigible que pasa de tres quintos a mayoría absoluta del total de sus componentes. Sin embargo, en el texto vigente dice: "tres quintos de los componentes elegidos conforme al artículo 94, inciso primero". Como el Senado va a tener una integración especial, de acuerdo a la Constitución, debe entenderse que en la designación por mayoría absoluta intervendrán todos sus miembros, incluyendo al Vicepresidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pensó que la disposición actual es alambicada y ha traído dudas interpretativas. De todos modos, se ha llegado a la pacífica conclusión de que esta norma funciona de esta manera. Los tres quintos de los componentes de acuerdo al artículo 94, es decir de los senadores elegidos en la circunscripción nacional por representación proporcional, no incluyen en su cálculo al Vicepresidente de la República, pero no lo excluyen de la votación, porque su voto es el principio general de acuerdo a otra disposición. Quiere decir que votan los 31 integrantes del Cuerpo, los tres quintos se calculan sobre 30 miembros, de manera tal que la mayoría requerida es de 18 votos en 31. Entonces, con esta norma, si se calculara sobre 31,la mayoría exigida sería de 16 votos y si se consideraran 32, sería de 17 votos.

SEÑOR BOUZA.- Frente a la observación del señor senador Santoro y la aclaración del señor Presidente, recuerdo que los téminos en los cuales se acordó una fórmula sustitutiva para la integración del Senado, suponía que la venia se otorgaba con exclusión de la participación, no solamente en el quórum, sino también en la votación, del Vicepresidente y del segundo Vicepresidente. En consecuencia, si la norma que en principio se acordó fuera sancionada, debería introducirse una modificación en este sentido.

SEÑOR RICALDONI.- Si mal no recuerdo, en el caso de las venias quien no votaba era el Segundo Vicepresidente exclusivamente, mientras que el Primer Vicepresidente votaba, pero no tenía doble voto, porque de lo contrario serían 30 los votantes y no 31.

SEÑOR BOUZA.- Insisto en que el recuerdo que tengo es distinto al del señor senador Ricaldoni. El acuerdo --según recuerdo-- era una compensación entre un acrecimiento de la mayoría en el Senado por la vía de agregar un Segundo Vicepresidente. Ese acrecimiento no suponía una ventaja a los efectos de las venias que el Senado debe acordar para la designación de los Directores de Entes Autónomos. En algunas de las reuniones que mantuvimos, quien habla propuso una fórmula --no recuerdo si realmente era para este u otro artículo-- en la que expresamente se dilucidaba el problema interpretativo que se había planteado y que normalmente había recibido una aclaración como la que acaba de señalar el señor Presidente en el sentido contrario. Es decir de que la venia la debían otorgar únicamente los 30 senadores elegidos en un régimen de representación proporcional y que el quórum era sobre 30 y, por lo tanto, los únicos que votaban eran estos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia no tiene un recuerdo tan claro como el del señor senador Bouza, entre otras razones porque hubo muchas idas y venidas acerca de este asunto. Sin embargo, se siente inclinada a simplificar las cosas. En el caso de que se establezca que vote la mayoría absoluta del total de componentes, ¿cuál sería el problema? Se tendría que obtener una mayoría de 17 votos en 32.

SEÑOR BOUZA.- No, señor Presidente; de 16 en 30.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero si no fuere así, en lugar de 16 en 30, la mayoría tendría que ser de 17 en 32.

SEÑOR BOUZA.- Pero votando los dos, es decir, el Vicepresidente y el Segundo Vicepresidente. En cambio, en la solución negociada, si bien el lema mayoritario tiene una bonificación con un senador más, eso no incidía en el quórum ni en los votos para la designación de los Directorios de los Entes. Además, en este caso el quórum se rebajaba de tres quintos de componentes del Senado a mayoría absoluta. Cabe señalar que solamente se tomaban en cuenta los 30 senadores que, por otra parte, eran los únicos que votaban.

Esa fue la solución que se manejó en la negociación, pero no tengo inconvenientes en modificarla, si así se desea. Simplemente estaba recordando cuáles fueron los términos manejados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece que tiene razón el señor senador Bouza.

SEÑOR ZUMARAN.- Es público y notorio que no integré el Grupo de los Cinco, sino el de los Tres, junto con el Partido Demócrata Cristiano. Sin embargo, estuve presente en las últimas instancias de la negociación, y el recuerdo que tengo de aquellos momentos es exactamente igual al expresado por el señor senador Bouza.

En las deliberaciones del Grupo de los Cinco se acordó que se iba a pasar de una mayoría de tres quintos de componentes del Senado a una mayoría simple. Luego, se planteó la posibilidad de incluir un senador más. Entonces, se objetó la acumulación de ambos procesos, que inclinaba hacia el lema ganador un punto de tanta importancia. Así, se llegó a la transacción de que para esta designación, al reducirse la

mayoría requerida, sólo iban a votar los 30 senadores electos por el sistema de representación proporcional. Según mi recuerdo, esa fue la salida que se acordó que, además, tiene su lógica y coherencia.

SEÑOR SANTORO.- Señor Presidente: no vamos a aportar aquí recuerdos porque, obviamente, no los tenemos en lo que hace a este tipo de negociación.

Cabe señalar que se reduce en forma importante el quórum necesario para designar a los miembros de los Entes Autónomos, culminando así un proceso que se inició a partir de la Constitución de 1952, cuando se redujo el quórum de dos tercios previsto hasta ese entonces, a tres quintos. Ahora, se lo reduce a la mayoría absoluta, lo que permite que la designación pueda realizarse con más facilidad por parte del lema ganador, partiendo de la propuesta del Poder Ejecutivo. Con poco trabajo, el lema ganador podrá conseguir --si no tiene la mayoría absoluta-- el quórum requerido mediante la incorporación del voto de algunos senadores que no lo integran.

Entiendo que este elemento se debe conjugar con lo relativo a la calidad técnica, jurídica y constitucional del Vicepresidente y del Segundo Vicepresidente. Como lo expresara hace instantes el señor Presidente, el artículo 94 de la Constitución establece que la Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros. Además, agrega que será integrada con el Vicepresidente de la República, quien tendrá voz y voto. De acuerdo con una de las propuestas de reforma que estamos considerando, además del Vicepresidente, el Senado estará integrado por otro Vicepresidente, en una suerte de escala en la aspiración a la Presidencia de la República. Es decir, que tendrá la expectativa de asumir ese cargo, en caso de que se inhabiliten o pidan licencia el

Presidente y el Vicepresidente de la República.

Entiendo que es necesario determinar el papel que van a desempeñar estos dos ciudadanos en las designaciones de miembros de Entes Autónomos. Actualmente, el Vicepresidente vota, pero de acuerdo con lo que ha señalado el señor senador Bouza, ahora no intervendría en esta votación. Es decir que solamente votarían los 30 senadores electos por la ciudadanía como tales.

Entonces, la Cámara de Senadores vendría a estar integrada por dos vertientes: por un lado, por las personas que resultaren electas por los ciudadanos que votan candidatos al Senado y, por otro, por el Vicepresidente y el Segundo Vicepresidente.

Como el quórum en estos casos se reduce a mayoría absoluta, si ella solamente surge --como se acaba de expresar-- de los componentes del Senado --es decir, los elegidos por representación proporcional--, el cambio será más marcado por la eliminación del voto del Vicepresidente y del Segundo Vicepresidente.

Aclaro que este es un simple razonamiento que expreso en voz alta en procura de alcanzar una solución que pueda resultar auténtica.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: en primer lugar, quiero manifestar que la modificación propuesta --en cuanto a reducir el quórum a mayoría absoluta del total de componentes del Senado en lugar del porcentaje actual de tres quintos requerido para el otorgamiento de la venia de los Directorios de los Entes Autónomos-- tiene menos importancia de la que parece. En el texto vigente, pasados los 60 días sin otorgarse la venia, rige la mayoría absoluta.

De modo que, en realidad --y desde el principio apoyé esta propuesta-, esta norma trata de eliminar trámites que, de cualquier manera, llevan a un mismo desenlace.
Pero de acuerdo con algunas conversaciones que mantuvimos en su momento con los integrantes del Partido Nacional y del Partido por el Gobierno del Pueblo y en función de las notas que he leído en el día de hoy, por pura casualidad, relativas a ese tema, puedo decir que en aquel momento se habló de lo siguiente.

En primer lugar, se dijo que el Senado tendría 30 miembros electos según la forma actual, un Vicepresidente que accede al cargo de Primer Vicepresidente de la República, tal como sucede actualmente, y un Segundo Vicepresidente perteneciente, al igual que el Primer Vicepresidente, al sublema más votado dentro del lema más votado. En caso de que este mecanismo se incorpore a la Constitución, obviamente, el Senado, en vez de 31 miembros, tendría 32. Para mantener la mayoría numérica --no porcentual-- igual a la que surgiría de una Cámara de Senadores como la actual, que tiene 30 miembros y un Vicepresidente de la República, a alguien se le ocurrió, y así fue aceptado, que al aumentar a 32 el número de integrantes del Senado, no se modificara la cantidad de votos necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. Entonces, se pensó que la manera más expeditiva y sencilla de hacerlo era que el Segundo Vicepresidente de la República no participara con su voto --quizás, eso no se aclaró con voz afirmativa-- en el otorgamiento de este tipo de venias. Por ese motivo, siempre se iban a seguir requiriendo 16 votos, los que ya no representarían la mayoría absoluta, sino que serían sólo la mitad del Senado; pero sí constituyen mayoría absoluta una cantidad de votos de senadores equivalente a la actual. Según la integración de esta Cámara, la mayoría absoluta, en este momento, queda de manifiesto por el voto

conforme de 16 miembros, pero si fueran 32 los senadores, ese número ascendería a 17. Para evitar esa dificultad, en las conversaciones que se mantuvieron se estableció que el Segundo Vicepresidente no votaría.

Era cuanto deseaba aclarar, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La intervención, realizada con la mejor intención, naturalmente, de contribuir a adoptar una resolución, en lugar de aclarar, confunde porque el señor senador Bouza dijo que lo que se había acordado era que sólo votaran los señores senadores electos en la circunscripción nacional, es decir, los 30 designados por representación proporcional. Asimismo, señaló que se había resuelto que la mayoría se iba a computar sobre 30 y los otros dos integrantes del Cuerpo, el Vicepresidente y su suplente, no votarían y, además, no serían computados en el quórum.

Entonces, en primer lugar, debemos ponernos de acuerdo con respecto a qué fue lo que se acordó. Si no entendí mal, el señor senador Bouza piensa que el acuerdo no fue hecho de la manera antedicha.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que si el señor senador Bouza razona junto conmigo, se dará cuenta de que su explicación significa que, en el régimen propuesto, estarían votando 30 integrantes del Senado, y no como sucede actualmente, ya que, según la Constitución vigente, lo hacen 31 senadores. Aclaro que no digo que se pueda o no llegar a una solución de ese tipo, pero el recuerdo que el señor senador Bouza tiene no concuerda con mis anotaciones. Reitero --y termino mi intervención-- que me parece que es casi una evidencia que mi recuerdo

es el correcto y mis notas también, por el hecho de que, de acuerdo con lo que el señor senador señala, estarían decidiendo sobre la concesión de venias, 30 de los 32 senadores, cuando en este momento los 31 senadores que integran el Senado participan en la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si el señor senador Ricaldoni me permite, quisiera hacer una precisión. Cualquiera de los dos criterios puede ser el que se ha acordado, pero el problema no es que voten 31, como lo hacen actualmente, sino que radica en la exclusión de la votación de uno o dos integrantes del Cuerpo, porque la incongruencia no está en que dejen de votar sino que, en todo caso, lo heterodoxo de lo proyectado reside en que nos apartamos de la regla general, por lo cual un integrante del Senado tiene voz y voto en todos los asuntos. Entonces, lo raro no estaría en decir que votan 31 o 32, sino en que, según cuál haya sido el acuerdo, uno o dos de los integrantes del Cuerpo dejen de votar. Al respecto, me pregunto cómo se justifica eso.

SEÑOR BOUZA.- Creo que, en este momento, resulta oportuno el hecho de que el señor senador Pereyra haya ingresado a Sala, pues con él conversé sobre este tema y juntos arribamos a un acuerdo, que luego prosperó entre las Bancadas Colorada y Nacionalista. Además, se da la rara circunstancia de que estoy defendiendo la interpretación que solicitó el Partido Nacional y no el Colorado. Lo que sucede es que estoy recordando con exactitud lo que acordamos.

Ese acuerdo supone incrementar en ún integrante el número del actual Senado con un Segundo Vicepresidente. Como consecuencia de eso, y en su compensación, se estableció que el régimen previsto --o a prever-- para la concesión de venias para la designación de Directores

de Entes Autónomos --ya que se proponía que se bajara de tres quintos en una sola instancia a mayoría absoluta, y obsérvese que, además, si transcurre el plazo, se conceden fictamente las venias-- se hacía exclusivamente sobre los 30 senadores elegidos según el régimen de representación proporcional. Esto es así porque cuando la Constitución, en su artículo 187, se refiere a un Senado integrado de acuerdo con la forma en que fue elegido según el inciso 1º del artículo 94, está estableciendo una fórmula original. Normalmente, la Carta vigente alude al Cuerpo en su integración global, pero aquí se está refiriendo a una integración parcial del mismo, que es la de que intervienen solamente los 30 elegidos y no el Vicepresidente.

Entonces, lo que acordamos fue que se interpretara esa norma en forma distinta a cómo se lo venía haciendo. Esto es, que el Vicepresidente no participaba con su voto, ya no en el quórum, sino tampoco en la venia; cosa que también sucedía con el Segundo Vicepresidente.

En definitiva, si la Constitución establece que para esta instancia el Senado está integrado por 30 senadores y el Vicepresidente vota, el quórum es más bajo, porque se calcula no sobre 31 miembros, sino sobre 30. Entonces, en este acuerdo, aceptábamos que la interpretación fuera que el Vicepresidente no integrara el quórum ni votara y que el Segundo Vicepresidente tampoco lo hiciera.

SEÑOR ZUMARAN.- Es así.

SEÑOR PEREYRA.- Así lo recuerdo.

SEÑOR BOUZA.- En consecuencia, creo que habría que hacer una modificación al texto de este artículo que dejara precisamente

aclarados estos términos, a fin de que la interpretación futura sobre las mayorías exigidas sea la que se acordó.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores me permiten, creo que lo más sencillo sería modificar el texto. Basta con expresar: "por el voto de la mayoría absoluta de los componentes elegidos conforme al inciso 1º del artículo 94", con lo que queda claro que el Vicepresidente y su suplente no votan. Pero para ello, tenemos que partir del supuesto de que todos estamos de acuerdo con que eso fue lo que se acordó por razones políticas fácilmente comprensibles.

SEÑOR SANTORO.- Simplemente, iba a manifestar lo mismo que el señor Presidente, es decir, que en lugar de establecer el total de componentes, es necesario aclarar que se trata de los integrantes elegidos de acuerdo al inciso primero del artículo 94.

SEÑOR RICALDONI.- En realidad, continúo pensando que fue otro el tema que se discutió pero, de todos modos, me adhiero a esta fórmula. Creo que éste no es un punto de tanta trascendencia. En consecuencia, desde ya adelanto que lo voy a votar.

SEÑOR SANTORO.- Posiblemente, este tema no tenga tanta trascendencia en lo que hace a la designación de los miembros de los Entes Autónomos y a las mayorías, ya que esto se establece. Sin embargo, tiene importancia con respecto a la función que deben cumplir el Primer y Segundo Vicepresidentes. No debemos olvidar la circunstancia especial de que, en determinado momento, el Segundo Vicepresidente tendría voz pero no voto. Esto significa que es muy difícil contar con un Cuerpo compuesto de esta manera tan asimétrica.

SEÑOR BOUZA.- Lo que sucede es que la fórmula acordada refiere únicamente al quórum y voto exigidos en el artículo 187 de la Constitución. Para las demás actividades que desarrolla --y que están reguladas por la Constitución--, el Senado se integrará con 32 miembros, todos ellos con voz y voto. Esto es así excepto en los casos en que haya empate, en los que el Presidente tendrá doble voto. La salvedad se establece a texto expreso a los efectos de conceder la venia para la designación de los Directores de los Entes Autónomos.

SEÑOR PEREYRA.- El acuerdo que se logró en la Comisión del Grupo de los Cinco es exactamente el que señaló el señor senador Bouza.

Creo que esto tiene como fin no darle al Poder Ejecutivo un número de votos que no haya logrado en las elecciones por representación proporcional. Se trata de fortalecer la designación de los candidatos con los senadores que han resultado electos por el sistema de la representación proporcional, sin agregar aquellos que vienen en el "sur plus", otorgado especialmente por la Constitución. De otra manera, con muy poco más, el Poder Ejecutivo obtendría los votos para las venias. Precisamente, se llegó a esta fórmula para garantizar la fiel expresión del Cuerpo Electoral a través del Senado elegido por representación proporcional.

SEÑOR ASTORI.- Si me permiten, quisiera hacer tres breves comentarios sobre esta propuesta.

El primero de ellos, tiene que ver con la reducción de la mayoría prevista en la Constitución vigente para el otorgamiento de estas venias. Considero que este es un tema que se podría discutir ya que, a nuestro juicio, se relaciona con otros, sobre todo, con lo que mencionaré en el tercero de estos comentarios anunciados. De todos modos, no es un asunto decisivamente relevante, precisamente, por la argumentación que hacía el señor senador Ricaldoni. De acuerdo al régimen vigente, transcurridos 60 días sin que el Senado reúna la mayoría de tres quintos, el Poder Ejecutivo puede reiterar su propuesta requiriéndose la mayoría absoluta de los componentes del Cuerpo. De manera que no es una transformación tan

profunda como para oponerse a ella por razones de principio. En ese sentido, coincidimos con el comentario que efectuaba el señor senador Ricaldoni, en cuanto a que no es una transformación tan relevante como para hacer cuestiones de principio, en la medida en que el régimen vigente ya prevé esta situación. Incluso, podría compartir el juicio del señor senador Ricaldoni acerca de que esta propuesta significa, en última instancia, omitir un paso.

En segundo término, debo indicar que es notorio que esta discusión que se ha venido procesando recientemente alude a un acuerdo en el que no hemos podido participar y se vincula, al menos parcialmente, con un tema que todavía no está definido en cuanto a las relaciones de este proyecto de ley con el Frente Amplio. En ese sentido, no nos oponemos a que se vote. De todos modos, deseo dejar constancia de que nuestro voto será "ad referendum" de la eventualidad de que puedan hacerse acuerdos en esta materia y en otras sobre el proyecto de ley de reforma constitucional.

En tercer lugar, deseo hacer una propuesta relacionada con un tema que se discutió en la mañana de hoy y que personalmente anuncié para cuando se discutiera el artículo 187. Concretamente, quisiéramos introducir en esta disposición una parte de la iniciativa del señor senador Blanco, sobre todo, cuando se alude a la posibilidad de que la ley modifique los criterios que se toman en cuenta para la designación

de Directores.

En consecuencia, quisiera proponer que a continuación del tercer inciso del propuesto artículo 187, se estableciera: "Asimismo, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar las condiciones de idoneidad que deberán reunir los miembros de Directorios y los Directores aludidos" --aclaro que dice "aludidos" porque están mencionados en el primer inciso-- "así como el régimen de prohibiciones e incompatibilidades al que estarán sujetos".

Reitero que este agregado iría luego del tercer inciso del mencionado artículo, que expresa: "La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer otro sistema de designación."

SEÑOR RICALDONI.- Simplemente, deseo indicar que el régimen de prohibiciones e incompatibilidades ya figura en la Constitución. Creo que si agregamos expresiones de este tenor, vamos a crear dificultades de interpretación bastante serias respecto de lo que hemos querido decir. Confieso que, con respecto al tema de la reforma constitucional, siento temor al palabrerío.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que tenemos dos opciones: eliminarlo de aquí o del lugar donde figura actualmente. Me parece que es más sencilla la primera alternativa. De esta manera, el párrafo que he propuesto agregar terminaría en la palabra "aludidos".

SEÑOR PEREYRA.- Las condiciones a que se ha hecho referencia están enunciadas en el inciso primero de este artículo. Concretamente, la norma habla de condiciones personales, funcionales y técnicas. Pregunto, entonces, si lo que se pretende hacer es determinar el alcance de esas expresiones.

SEÑOR ASTORI.- Exacto, señor senador; pero agregando un concepto que he recogido de la propuesta del señor senador Blanco y que no aparece en este primer inciso. Estamos hablando del concepto de idoneidad. Repito que no hago más que recoger el mismo texto del señor senador Blanco, ya que lo que sugiero es que se diga: "Asimismo, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar las condiciones de idoneidad que deberán reunir los miembros de directorios y los directores generales aludidos."

SEÑOR RICALDONI.- También sobre este tema, la Constitución prevé una serie de normas.

SEÑOR ASTORI.- Pero se trata de que aquí le estamos pidiendo a la ley que las perfeccione.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia ruega a los señores senadores que tengan a bien no dialogar.

SEÑOR BOUZA.- Voy a referirme exclusivamente a la propuesta del señor senador Astori en lo que hace a encomendar a una ley para que, por mayoría calificada --creo recordar que el señor senador habló de mayoría absoluta--, reglamente las condiciones o las idoneidades necesarias de los candidatos a Directores de Entes Autónomos. Creo que

si no agregáramos absolutamente nada en la Constitución, siempre existe la posibilidad de que la ley reglamente la norma constitucional que establece que la propuesta debe estar motivada en condiciones personales, funcionales y técnicas. En cambio, si agregáramos que es necesario una ley con mayoría especial, estaríamos impidiendo que una que carezca de esas mayorías pueda reglamentar tales condiciones.

En resumen, entiendo que en función del texto vigente o del que ha propuesto el Grupo de los Cinco, la ley siempre podría interpretar la Constitución y, en consecuencia, no una ley que requiera de mayoría especial, sino una con mayoría calificada podría decir, con mayor especificidad que lo establecido por el texto constitucional, cuáles son las condiciones de idoneidad exigibles. Si incorporáramos a la Constitución una propuesta como la que ha formulado el señor senador Astori, esa ley sólo podría ser válida en caso de que tuviera una mayoría absoluta. Por consiguiente, estaríamos limitando al legislador en tanto que se trataría de obtener una mayoría absoluta y no una mayoría simple, como lo establece el texto actual.

SEÑOR ASTORI.- En primer lugar, deseo señalar que esta reflexión del señor senador Bouza es muy útil para hacernos pensar un poco más sobre la propuesta.

En segundo término digo que la mayoría especial que aquí se está planteando es la menos ambiciosa de todas, porque no olvidemos que estamos hablando de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. De manera que no es un requisito muy elevado a la luz de la importancia del tema que está en juego.

En tercer lugar, y reconociendo que el señor senador Bouza tiene razón en la eventual situación paradojal que plantea, quiero expresar

que una posibilidad podría ser que en la Constitución se estableciera que esa ley determinará las condiciones de idoneidad. Esto es, no aludir simplemente a la facultad que, como bien ha expresado el señor senador Bouza, existiría aunque no se lo dijera.

Evidentemente, creo que la inquietud que alentó al señor senador Blanco a hacer esta propuesta --y también a quien habla en lo que tiene que ver con la que está planteando ahora-- fue la de procurar transformar los criterios-- naturalmente, modernizándolos-- que se toman en cuenta para evaluar las aptitudes de potenciales candidatos a ocupar estos cargos, que hoy día están mostrando fallas y deficiencias muy importantes.

Entonces, si ese es el objetivo que nos guía --no quepan dudas de que, por lo menos, es el que nos guía a nosotros--, me parece que podríamos dar un primer paso en esta reforma constitucional indicando que --sin que la Constitución entre a invadir este terreno--, por lo menos, hay una voluntad constitucional de que la ley haga esto. Repito que ese es el objetivo y, en consecuencia, pienso que una opción para intentar una respuesta a la atinada observación del señor senador Bouza podría ser decir que la ley lo hará, lo determinará, y no sólo hacer referencia a una facultad.

SEÑOR RICALDONI.- Ante todo, deseo señalar que estoy totalmente de acuerdo con lo manifestado por el señor senador Bouza.

Por otra parte, quiero indicar al señor senador Astori que la propuesta que ha hecho es, a mi juicio, más limitativa de las posibilidades que tiene el Parlamento en la materia, que la que rige actualmente. ¿Por qué? Porque hoy en día, entre las potestades que a texto expreso la Constitución le reconoce al Poder Legislativo está la de interpretarla, sin fijar ningún tipo de mayoría especial o

calificada. De modo que como esto no significaría otra cosa que interpretar la Constitución, el silencio, en lugar de ayudar, creo que perjudica el propósito perseguido.

Por último digo, comprendiendo y compartiendo la preocupación manifestada por el señor senador Blanco, que es la que ha originado esta discusión, que la palabra "idoneidad" es menos expresiva y contundente que la cita constitucional que también hizo el señor senador Bouza y que figura en el inciso primero del artículo 187, por la que se exige al Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, nada menos que una propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas. Entiendo que esto es más categórico que hablar, simplemente, de "idoneidad". Otra cosa es si en la práctica se cumple, en la forma que corresponde, el precepto constitucional; pero esa es otra historia. En este sentido, podrá haber falta de precaución del Gobierno de turno y también del Senado de turno --porque eso suele ocurrir--, pero desde mi punto de vista el texto es sumamente explícito en la materia y es por ello que, repito, prefiero la redacción actual a cualquiera de las modificaciones que se han propuesto.

SEÑOR ASTORI.- La primera parte de la intervención del señor senador Ricaldoni reitera la observación planteada por el señor senador Bouza a la que estábamos dando una respuesta. Por lo tanto, me permito insistir en dicha respuesta.

SEÑOR RAMIREZ.- Lamento discrepar o, por lo menos, tener serias dudas respecto a la interpretación dada por los señores senadores Bouza y Ricaldoni a las potestades de la ley en materia de reglamentación del artículo 187 de la Constitución.

Una cosa es interpretar la Constitución de acuerdo con lo que establece el numeral 20 del artículo 85, y otra la facultad que puede tener el Poder Legislativo para restringir las competencias de los otros órganos del Estado.

SEÑOR BLANCO.- Apoyado.

SEÑOR RAMIREZ.- En este caso, por la vía de la determinación de las condiciones personales, funcionales y técnicas relativas a la idoneidad de los candidatos a integrar los Directorios de los Entes Autónomos, el legislador podría estar vulnerando las competencias del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Senadores, que es la que tiene discrecionalidad para otorgar o no las venias en función del Mensaje que envíe aquél.

Por lo tanto, no creo que sea superabundante que la disposición autorice al legislador a fijar condiciones, porque si no lo dijera, de acuerdo con el texto vigente, tendría mis serias dudas de la constitucionalidad de una norma que requiriera, por ejemplo, que deba ser egresado de la Universidad de la República, para llenar las condiciones técnicas. Puede entenderse inconstitucional una norma legal que restrinja las potestades del Poder Ejecutivo en cuanto a las propuestas.

Simplemente deseaba hacer esta precisión desde el punto de vista doctrinario.

SEÑOR PEREZ.- Dado que sólo le restan algunos minutos al orador, formulo moción en el sentido de que se le prorrogue el término de que dispone.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

__________11 en 12. Afirmativa.

Puede proseguir el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI.- El señor senador Ramírez acaba de agregar un elemento interesante al debate y creo que debemos tenerlo en cuenta.

Simplemente reitero que, aun cuando fuera correcto el razonamiento de los señores senadores Bouza y Ricaldoni, creo que en la Constitución habría que establecer algo a este respecto.

Con relación a la segunda parte de la última interrupción del señor senador Ricaldoni, debo reiterar lo que ya había contestado ante una consulta del señor senador Pereyra. Para nosotros, el concepto de idoneidad es absolutamente complementario de lo que expresa el inciso

primero, que establece que el Poder Ejecutivo tendrá en cuenta las condiciones personales, funcionales y técnicas. Aquí se dice que la ley podrá hacer o hará una determinación de cómo se aplicará el concepto de idoneidad para que, a su vez, el Poder Ejecutivo pueda fundar su propuesta. Creo que esto se está necesitando en el Uruguay porque existen, evidentemente, vacíos que nadie puede soslayar y que muchas veces se traducen --desgraciadamente para todos-- en decisiones que no son convenientes en materia de cargos de alta responsabilidad para la dirección del Estado.

Esta es la inquietud que nos lleva a compartir la propuesta del señor senador Blanco y a intentar incorporarla --como decíamos en la mañana--, por lo menos en parte, en este artículo 187.

SEÑOR BOUZA.- Confieso que, o no entendí, o radicalmente no comparto lo que expresaba el señor senador Ramírez, ya que pienso que la ley siempre puede interpretar la Constitución. Lo que sí puede suceder es que lo haga incorrectamente, en forma inconstitucional; pero esa declaración la formula la Suprema Corte de Justicia.

Cuando la Constitución establece que el Poder Ejecutivo debe enviar una propuesta motivada en condiciones personales, funcionales y técnicas, la ley puede interpretar esas normas y establecer criterios más específicos; si contradice el texto de nuestra Carta, la Suprema Corte de Justicia podrá declararla inconstitucional. No podríamos admitir --yo no puedo hacerlo-- que se dijera que si no hay una expresa mención en el texto constitucional que autorice su interpretación por parte de la ley, ésta no lo puede hacer porque, ¿qué valor tendría entonces el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución? En consecuencia, sigo sosteniendo que si la ley

ordinaria es quien interpreta la Constitución, cuando ésta dice que una ley necesita una mayoría especial para hacerlo, está limitando las facultades legislativas en la materia. Si a este respecto no se dice nada, se tratará de una ley ordinaria, que no requiere mayoría especial.

SEÑOR BLANCO.- Al anotarme para hacer uso de la palabra en esta parte del debate, pensaba desarrollar un concepto similar al que, por vía de interrupción, expuso el señor senador Ramírez. Debo decir que concuerdo con su interpretación. Más aún: he sido criticado o he recibido objeciones respecto de un proyecto que elaboré en materia de reforma del Estado, por incluir allí normas que contenían expresas exigencias o requisitos de idoneidad a los posibles directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Se me dijo que, al ser requisitos o exigencias adicionales al texto constitucional, no incluidas expresamente, esas normas legales serían inconstitucionales porque restringirían --como decía el señor senador Ramírez-- la facultad de un órgano público al que la Constitución no le impuso limitación. Es claro que esta cuestión es algo distinto a la interpretación del texto constitucional. La facultad de interpretar el texto constitucional en lo relativo a las condiciones que exige para nombrar a los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados figura en el numeral 20) del artículo 85 y dicha tarea puede realizarse por medio de una ley ordinaria, que no requiera mayoría especial.

Algo distinto sucede cuando se busca incluir requisitos específicos, concretos --como el que se mencionó, a vía de ejemplo, respecto a la exigencia de un título universitario o a haber ejercido

durante diez años la función de empresario--, ya que esas normas podrían ser objetadas de inconstitucionales por ir más allá de lo que contiene nuestra máxima Carta. No creo que esa sea la interpretación correcta y tanto es así que en mi propio proyecto en materia de reforma del Estado, incluí un artículo que establecía previsiones de esa naturaleza. A propósito de esa norma, pude experimentar que el punto de vista jurídico que sostenía --y sostengo-- no era universalmente compartido. Discusión similar se planteó esta mañana, respecto a la posibilidad de aplicar un régimen de Derecho Privado a las empresas del Estado. Si bien considero que el sistema constitucional actual permite pensar de esa manera, debo admitir que hay juristas que consideran que ello no es posible. Por lo tanto, a la hora de modificar el texto constitucional preferiría aventar esa duda y clarificar la norma constitucional, como lo propuse y recogió el señor senador Astori, cuyo planteo comparto. Lo mismo pensaba que se debía haber hecho en el caso del régimen jurídico de las empresas del Estado. De manera que creo que este agregado o modificación serviría para zanjar esa diferencia y para incluir requisitos --usando una expresión de José Ellauri-- más exquisitos para la designación de los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

También comparto la otra parte de la propuesta en el sentido de que las normas sobre prohibiciones e incompatibilidades pueden ser encomendadas a la ley. Digo esto porque hay que tener en cuenta que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado son muy diferentes entre sí; por lo tanto, el diseño del régimen de incompatibilidades y prohibiciones debe ser hecho a la medida de las circunstancias por las que atraviese cada uno, al

igual que toda su organización o régimen jurídico y no incluirse en un régimen general que puede servir a algunos pero no a otros.

SEÑOR PEREYRA.- Pienso que cuando se dice "condiciones funcionales", el constituyente quiso aludir a las condiciones para la función, por lo que este aspecto también integraría el concepto de idoneidad. Al hablar de las condiciones técnicas, creo que quiso referirse, naturalmente, a la capacidad o idoneidad para el desempeño del cargo.

Por lo tanto, no sé por qué insistir sobre ese punto. Probablemente, no lo haya comprendido bien y, desde ya, aclaro que mis expresiones son a modo de pregunta.

SEÑOR ASTORI.- Debo aclarar que lo que se procura es complementar esa disposición. Por ello, se establece que el Poder Ejecutivo deberá tomar en cuenta esas condiciones funcionales. El problema radica en que no existe ninguna ley que reglamente cuáles son esas condiciones funcionales.

SEÑOR BLANCO.- En realidad, no está claro el criterio.

SEÑOR ASTORI.- Efectivamente, señor senador. Por lo tanto, el primer inciso subsiste sobre la base de condiciones personales, funcionales y técnicas que el Poder Ejecutivo propone. Sin embargo, en nuestro país, y mucho menos en los últimos tiempos, no hemos aprobado por vía legal los criterios que dicho Poder debe tomar en cuenta para proponer candidatos sobre la base de condiciones personales, funcionales y técnicas. De manera que la labor que se encomienda a la ley es la de determinar los criterios sobre cuya base se debe evaluar dichas condiciones, las que luego serán tomadas en cuenta por el Poder Ejecutivo, a los efectos de promover sus candidatos.

SEÑOR PEREYRA.- Evidentemente, es algo bastante subjetivo.

SEÑOR ASTORI.- Subjetivo es en la actualidad, señor senador; por ello estamos tratando, mediante esta propuesta, de que lo sea cada vez menos. En la actualidad, no hay nada que objetivice el juego de esas condiciones, salvo el juicio del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PEREYRA.- Efectivamente, muchas veces no se han cumplido estas condiciones. A mi entender, ello se debe a que el Senado, en general, no analiza minuciosamente esas condiciones. Eso podemos

verlo en el Senado en forma habitual. Reitero: el Senado no estudia las condiciones establecidas por la Constitución de la República, salvo en los casos que puedan merecer reparos notorios, los cuales son analizados a nivel de Comisión , pero muy difícilmente en el Plenario.-

Aclaro que no me opongo a que ciertos aspectos queden librados a la ley, pero creo que ello va a ser muy difícil de concretar.

SEÑOR SANTORO.- Deseo hacer la siguiente observación en este interesante debate, en el cual se procura introducir elementos que habiliten a dar a las designaciones de miembros de Entes Autónomos una mayor rigurosidad en lo que hace a su capacidad idoneidad, técnica y profesionalidad para el ejercicio del cargo para el que es propuesto por el Poder Ejecutivo.

Del caso es determinar que la evolución constitucional al respecto ha sido interesante, porque años atrás, de acuerdo con otras Constituciones, se trataba de una propuesta motivada, es decir, no se exigía ninguna otra calificación. Posteriormente, en la Constitución del año 1951, el que podía observar por condiciones personales, funcionales y técnicas era el Senado, ya que el Poder Ejecutivo no tenía obligación de hacer referencia a esas condiciones.

En la Constitución actual se establece que la propuesta sea motivada, es decir, que mantiene el giro constitucional anterior, pero motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas. Ahora bien, mediante este proyecto de ley se procura incorporar que la ley por una mayoría especial pueda determinar condiciones de idoneidad y también el régimen de incompatibilidades. Pero del caso es la observación que queremos hacer y que nos resulta

interesante, porque con todo este trámite constitucional vemos cómo el mecanismo a veces se endiabla y trae situaciones de carácter espectacular. Digo esto, porque se baja el quórum a los efectos de designar, o sea, que al dar mayor capacidad al Poder Ejecutivo, éste debe reclamar menos votos para que se acepte su propuesta. Más allá de que se diga que en la Constitución actual el requisito de los tres quintos de votos desaparecía al vencer los sesenta días --lo que significa que también se exigía mayoría absoluta para la designación de los miembros de los Entes Autónomos--, en este momento, al rebajar el quórum se le da mayor posibilidad al Poder Ejecutivo de conseguir los votos necesarios como para que su propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas pueda tener éxito. Al mismo tiempo, le estamos sugiriendo que por ley se establezcan condiciones de idoneidad, régimen de incompatibilidades y distintas prohibiciones.

Ante esto, consideramos que de alguna manera estamos recorriendo un camino por el que se facilita la designación de los miembros de los Entes Autónomos. Pero luego, de algún modo arrepentidos de lo que estamos haciendo, procedemos a determinar que por ley se fijen ciertas obligaciones para asegurar que esa propuesta sea realmente para designar personas con capacidad suficiente como para dirigir un Ente Autónomo.

Esta es la observación que queríamos hacer, ya que normalmente con un mayor número de votos, el Senado, más allá del aspecto político, actúa como tribunal calificador. Ello es así porque se exi-

ge una mayor cantidad de concurrentes para votar y, de alguna manera, calificar. Una de las formas por las que se califica es mediante la exigencia a las personas propuestas por el Poder Ejecutivo que tengan determinada capacidad.

Sin embargo, ahora bajamos la exigencia y, tras cartón, utilizamos el camino de la ley para recuperar esa facilidad que hemos dado, a los efectos de establecer, mediante las mayorías consiguientes, la exigencia de otras idoneidades y capacidades que el texto constitucional no contenía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante lo expresado por el señor senador Santoro, la Presidencia desea en este momento hacer algunas precisiones, entre otras cosas, porque ha participado directamente de todo el proceso que nos trajo finalmente a esta Sala de Ministros a considerar dos proyectos de ley de reforma constitucional.

El problema que ha motivado esta deliberación, en función de la preocupación y la propuesta del señor senador Astori, que corren paralelas con la inquietud que en el mismo sentido tiene el señor senador Blanco y que se ve reflejada en su proyecto de ley constitucional, evidencia la incertidumbre que tenemos todos los integrantes de la Comisión en el sentido de que por razones políticas --que todos conocemos-- habitualmente soslayamos el estricto cumplimiento del artículo 187.

Me explico: cuando la Constitución de la República dice que la propuesta del Poder Ejecutivo debe venir motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, está diciendo claramente que el candidato para el cual se está solicitando la venia del Senado debe tener una preparación de orden técnico, una serie de antecedentes personales y una capacidad funcional.

En síntesis, debe tener una idoneidad que lo habilite realmente para dirigir una empresa del Estado, como puede ser un Banco. Todos sabemos que por razones políticas a veces las propuestas del Poder Ejecutivo traen esa motivación. Por ejemplo, cuando se propuso al contador Federicho Slinger para integrar el Directorio del Banco de la República, nadie podía dudar de que se estaba cumpliendo a cabalidad con el artículo constitucional; nadie iba a discutir las condiciones del contador Slinger. Sin embargo, muchas veces --y ha ocurrido en estos últimos días en los que quien habla suplantó al doctor Lacalle en la Presidencia de la República y debió firmar algún Mensaje al Senado solicitando venia para algún ciudadano-- las personas propuestas evidentemente no tienen esas condiciones exigidas por la Constitución de la República.

Por lo demás, es bastante violento, por más que se proceda en sesión secreta, que alguien diga que no va a votar a tal o cual candidato porque no es competente para ejercer determinado cargo.

Como todos somos conscientes de esta situación y como además, somos seres humanos, podemos decir que como no basta esta referencia un poco genérica de la Constitución, en el futuro se podría dictar una Ley que estableciera exactamente cuáles son las condiciones personales, funcionales y técnicas que debe tener quien desee ocupar un cargo de esa naturaleza. También podría expresar en su texto que la falta de determinadas condiciones inhabilitan al Poder Ejecutivo a hacer la propuesta y, por consiguiente, al Senado para otorgar la venia. Esta es una preocupación que en mi concepto corre por cuerda separada de la otra situación que señalaba el señor senador Santoro. Se trata de una preocupación anterior al acuerdo que se logró para rebajar el quórum por razones políticas.

Ahora voy a explicar por qué se bajó el quórum. En primer lugar, para decir simplemente que se requería mayoría absoluta y luego, ante el acuerdo para aumentar en un miembro la integración del Senado --es decir, integrarlo con 32 miembros-- se llegó a la formula de la que tanto hablamos hace un rato. Esto tiene una correlación directa con el instituto de presentación del gabinete, que supone el otorgamiento de un voto de confianza para la instalación del Gobierno por mayoría absoluta de la Asamblea General en función de un acuerdo político obtenido previamente. El razonamiento del doctor Jorge Batlle --que todos aceptamos porque es de una lógica indestructible-- fue el siguiente. Si para instalar el Gobierno en pleno, el Poder Ejecutivo, otorgándole el respaldo Parlamentario, requerimos el acuerdo de fuerzas políticas que conformen la mayoría absoluta de la Asamblea General es incongruente que para implementar la Administración autónoma y dar

autoridad a las empresas del Estado --que tienen que actuar de acuerdo con la política del Poder Ejecutivo--, entonces tenemos que requerir una mayoría distinta o un acuerdo político más exigente. Si para nombrar a los Ministros alcanzaba con la mayoría absoluta de la Asamblea General, para designar a las Directores de los Entes Autónomos, sólo debe bastar, en principio, el acuerdo de la mayoría absoluta del Senado.

Cuando luego se resolvió dar un sur-plus de un senador más al Partido de Gobierno, pudimos observar que se corría el riesgo de que éste obtuviera la venia para designar a los Directores de los Entes Autónomos sin acuerdo político alguno, es decir que con el sur-plus de dos integrantes tuviera por sí la mayoría o se arriesgara a que en alguna circunstancia ello ocurriera.

Reitero que con esto no queremos decir que por vía oblicua luego le pongamos trabas al Poder Ejecutivo en sus facultades de designación, sino que en mi opinón --con todo el respeto que me merece la del señor senador Santoro-- significa que todos sentimos que debemos técnificar la administración de las empresas del Estado; quiere decir que todos debemos generalizar el procedimiento adecuado con que contamos o las exigencias que realmente aplicamos para designar los Directores de determinados organismos. Me refiero, por ejemplo, a los del Banco Central del Uruguay, del Banco de la República y, en menor medida, del Banco Hipotecario donde hay un rigor bastante cierto del Poder Ejecutivo y del Senado en el sentido de controlar que no ocupen los cargos ciudadanos incompetentes. Cuando se trata de AFE u otros organismos, el criterio es mucho más lato, pues a personas que no cuentan con las condiciones exigidas, se les permite acceder al cargo.

Por esa razón, creo que la iniciativa del señor senador Astori es acertada y que más allá del problema jurídicamente opinable, planteado por el señor senador Ramírez, en cuanto a que una ley interpretativa puede terminar siendo modificativa de la Constitución, si nosotros establecemos en forma preceptiva que la Ley reglamentará esta disposición, creo que el problema de la inconstitucionalidad no desaparece totalmente pero se reduce considerablemente.

Todos sabemos que hablar de condiciones personales,funcionales y técnicas, en teoría puede ser una fórmula aceptada, pero en la práctica puede resultar una exigencia inoperante porque todos hemos visto ciertos curriculums que no son muy gratos de leer porque lo que ponen de manifiesto no es la existencia de esas condiciones que requiere la Constitución sino, justamente, la falta de las mismas.

SEÑOR RICALDONI.- Observo que estamos haciendo una especie de "mea culpa" que no comparto respecto a lo que ocurre cuando determinadas solicitudes de venia son enviadas al Senado, referidas a la Dirección de las empresas públicas. Entonces, con ese criterio, vamos a tener el mismo tipo de rigurosidad para establecer también en la Constitución disposiciones vinculadas con los nombramientos que hacemos tanto en el Poder Judicial como en el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en la Corte Electoral, en los ascensos del Poder Judicial, en los de las Fuerzas Armadas, y así sucesivamente. Creo que el tema no pasa por el texto Constitucional sino por otros senderos. A mi juicio, estamos haciendo algo inconveniente porque sin darnos cuenta casi descalificamos al sistema político, pero refiriéndonos exclusivamente a las empresas públicas. Me parece que de esta forma le estamos haciendo mucho mal porque por

alguien se podría preguntar por qué no podemos poner el mismo énfasis en otras venias que estamos autorizando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por mi parte, señalo al señor senador Ricaldoni que no estoy entonando ningun "mea culpa" ni haciendo ninguna crítica destructiva al sistema político. Aquí sólo estamos tratando de mejorar las disposiciones para que se designen mejores Directores en las empresas públicas y que el personal que se selecciona para dirigir organismos como ANCAP, UTE, ANTEL, etcétera, sea el más capacitado, que no se nombre a nadie en virtud de los compromisos políticos. Comparto esa preocupación porque no aceptarla sería desconocer la realidad política, así como hechos que todos vivimos y de los cuales somos protagonistas.

Yendo a lo práctico, señalo que hay dos temas: uno referido a la disposición, tal como viene proyectada, que se puede votar compartir o rechazar y, el otro, relacionado con la propuesta del señor senador Astori. Entonces, votemos la propuesta de dicho senador, pues los dos criterios son legítimos ya que se pueden compartir o no.

SEÑOR ZUMARAN.- Voy a acompañar la sugerencia del señor senador Astori. Este es un tema que hemos tratado reiteradamente a propósito del asunto mayor de la reforma del Estado. Al respecto, quería observar que en este punto, si se me permite, hay una cierta incoherencia en el proyecto presentado. Por un lado, existe el deseo que todos tenemos de mejorar las designaciones de los Directorios de los Entes, casi diría que queremos crear una especie de carrera de Administración de la empresa pública.

Evidentemente, el proyecto del "Grupo de los cinco" recoge alguna disposición en este sentido como es la del artículo 201 que establece

que los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta que transcurra un período de Gobierno desde su cese.

Esta es una disposición dura que, evidentemente, tiene como propósito sacar a los administradores de las empresas públicas de la carrera política, evitar la politización en la designación de estos directores y también lo que tantas veces se nos ha criticado en el sentido de que el sistema político con frecuencia designa a ciertos candidatos --que no lograron ser elegidos-- como diputados o intendentes para que sigan en la carrera política y estén preparados para una próxima contienda electoral.

El artículo 201 tiene un antecedente en el Banco de Previsión Social, donde se adoptó una norma similar que consta en la Constitución de 1967, inspirada en el propósito que señalo. Entre los organismos públicos, el Banco de Previsión Social y, en general, la materia jubilatoria, fue objeto de crítica en el sentido de que preparaba a futuros dirigentes políticos o legisladores. Entonces, repito, existen normas muy duras como la que estamos discutiendo.

El hecho de rebajar la mayoría necesaria para la designación y, sobre todo --recuerdo que esta fue una iniciativa del doctor Jorge Batlle--, admitir la posibilidad de que caigan estos directores de la Junta o el Gabinete, es contradictorio con lo dispuesto en el artículo 201. Si corren la misma suerte que los ministros y la mayoría parlamentaria, la permanencia en el cargo del Director en ejercicio va a depender de una circunstancia política y no del buen desempeño de una función, ni de sus condiciones profesionales o técnicas. Estará supeditado a coyunturas típicamente políticas y pondrá en juego su cargo junto con los ministros y, eventualmente, los legisladores. Esto acentúa la politización de los mencionados funcionarios.

Quizá no sea esta la oportunidad, pero me parece que hubiera sido conveniente seguir una de las siguientes líneas: crear una especie de carrera de dirigentes de empresas públicas, independizándolos del sistema político --con lo que serían de recibo normas como el artículo 201 que se proyecta y disposiciones que reglamenten y eleven la exigencia en cuanto a las condiciones personales, funcionales y técnicas que deben reunir los aspirantes-- o, decididamente, politizar estas designaciones, requiriendo una mayoría para su nombramiento --compatible con la que respalda al Gobierno-- y estableciendo que estos Directores cesan en sus cargos junto con el Gabinete. Con esto se daría un notorio carácter político. Me parece que a este respecto hay normas híbridas cuya finalidad comprendo.

En mi opinión, de acuerdo con ambas tesis, para mejorar el sistema actual lo mejor sería que estos funcionarios hicieran una especie de carrera de dirigentes de empresas públicas, al estilo de la Escuela Francesa. En ese sentido, pienso que es conveniente reglamentar las condiciones técnicas que deben reunir. Es más, he sostenido que sería bueno que se otorgara la venia del Senado, conociendo al candidato en una Comisión que lo interrogue, al estilo norteamericano, en una sesión pública, donde el candidato debe sostener una tesis relacionada con lo que hará en la empresa, sus planes y proyectos. Los senadores tendrían la oportunidad de interrogarlo y cuestionarlo para conocer sus condiciones personales y saber qué hará con la empresa. En este período, hemos encontrado Directores designados por un Poder Ejecutivo --no quiero hacer con esto ninguna alusión política, sino que simplemente compruebo un hecho--, que sostenían la derogación del

monopolio para el organismo y el Directorio no era partidario de la misma. Esto muestra una incongruencia manifiesta, ya que las designaciones se hicieron con criterio político.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desde el punto de vista que plantea el señor senador, el enfoque del tema parece muy congruente. Sin embargo, no podemos olvidar que en la vida política existen dos planos. Hay una realidad en el funcionamiento del Estado, que es que los entes no son compartimentos estancos. Creo que en el producto bruto uruguayo la UTE y la ANCAP son las dos empresas más importantes y la fijación de sus precios tiene una gran incidencia en la vida económica, al igual que lo que llevan a cabo el Banco Central, el Banco de la República y el Banco Hipotecario. Por lo tanto, no podemos apartarnos de la realidad y decir que se trata de entes apolíticos, técnicos, que deben manejarse de acuerdo con su leal saber y entender y, pase lo que pase en la vida política del país, tienen que regirse por el plazo que fija la Constitución. Todos sabemos que lo establecido en los artículos 197 y 198 casi nunca ha funcionado en la práctica y, de hecho, los Directores de los Entes Autónomos son más inamovibles que los propios legisladores.

Al instalarse el Gobierno, hay un acuerdo político para hacer funcionar al Poder Ejecutivo con respaldo de la Asamblea General y para instalar a los Directorios de las empresas públicas. Cuando dicho acuerdo desaparece, no es posible que el sector que pasó a constituir la oposición en la Asamblea General, no deje funcionar la política económica general dentro de los Directorios de los Entes Autónomos mediante los representantes cuyo voto es imprescindible en sus

respectivos organismos. Eso no significa una politización, sino simplemente demuestra que están insertos en la realidad de un acuerdo político inicial constitutivo del Gobierno, que es tanto el Poder Ejecutivo como el Directorio del Banco de la República, el Banco Central, etcétera, y no voy a citar a todos los Entes.

Sin embargo, lo que he manifestado no quiere decir que no se requieran condiciones de idoneidad reales en estas personas, ni que no les prohibamos postularse como candidatos en las próximas elecciones porque, entonces, postergarían la política energética, económica y crediticia a la política menor de interés electoral menudo, que es imposible que no la tengan cuando se sienten candidatos.

Pienso que ambos aspectos no son incongruentes y que los dos tipos de disposiciones pueden defenderse e incluirse simultáneamente en la Constitución.

SEÑOR ZUMARAN.- Creo que esta necesidad de que el Poder Ejecutivo conduzca las líneas generales de las políticas de los Entes Autónomos nadie la discute. Sin embargo, señalo que están expresamente previstas en distintas disposiciones constitucionales que le otorgan al Poder Ejecutivo una serie de cometidos respecto de los actos fundamentales de estos organismos, que van desde la sanción de su presupuesto --que no se desarrolla en el Parlamento, sino en la órbita del Poder Ejecutivo-- hasta la aprobación o no de las tarifas e, incluso, la posibilidad constitucional de observar decisiones de sus Directorios. De modo que no se discute el contralor o la superioridad jerárquica del Poder Ejecutivo en relación con estos organismos. De todas maneras, me parece que es perfectamente legítimo sostener la tesis de que estos Directores

forman parte del personal político de los partidos de Gobierno y que, por lo tanto, han de seguir la suerte de este personal. Una disposición como la que se establece en cuanto a que, ante la caída del Gabinete cesan también los Directores, es defendible. Entonces, quiere decir que se reconoce que se trata de un personal político y, en consecuencia, cada sector intentará llevar a esos cargos de jerarquía, como el de ministro, a las mejoras figuras que posea.

Se presume que un Ministro de Educación es una persona versada en temas de Educación, así como un Ministro de Salud lo es en la materia y así sucesivamente, aunque mi presunción admite prueba en contrario. De la misma manera se supone que ese mismo elenco político va a nominar para dirigir los Bancos y las principales empresas industriales a personas entendidas. Finalmente, será la opinión pública la que en definitiva las juzgará y estarán sometidas a su contralor.

Creo que esta es una posición que puede ser defendible y por esa razón no veo qué sentido puede tener el artículo 201. Otra postura podría ser que esto vale para los Ministerios y no para las empresas del Estado que no deben formar parte del cuerpo político --por ende tampoco deben de correr la suerte de éste--, sino que en ellas se debe acentuar el elemento técnico. De todos modos, va a existir una subordinación a la directiva del Poder Ejecutivo y, al mismo tiempo vamos a preservar la carrera de estos Directores de empresa, salvándolos de los avatares políticos.

En este caso, la disposición según la cual caído el Gabinete puede solicitarse el cargo a estos ciudadanos, es contradictoria con esta mayoría. Finalizo señalando que no creo que esta sea un tema que impida mi adhesión a un proyecto de reforma del sistema político, del electoral y de las relaciones entre Poderes. Lo que sí afirmo es que este planteo tiene una incoherencia sobre la que deberíamos meditar entre todos a efectos de subsanarla.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más senadores para hacer uso de la

palabra, correspondería votar el artículo 187 con el texto original y con la modificación según la cual la mayoría absoluta es de los componentes elegidos conforme al inciso primero del artículo 94. Seguidamente, si el señor senador Astori reitera su propuesta, pasaríamos a votarla.

SEÑOR ASTORI.- La reitero, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer lugar se va a votar el artículo 187 con el texto original y con la modificación a que aludí hace un momento.

(Se vota:)

_____12 en 12. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Corresponde ahora vc .ar la moción presentada por el señor senador Astori a quién le solicitamos tenga a bien reiterarla y hacerla llegar a la Mesa.

SEÑOR ASTORI.- El texto sería: "Asimismo, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá determinar las condiciones de idoneidad que deberán reunir los miembros de Directorios y los Directores Generales aludidos, así como el régimen de prohibiciones e incompatibilidades al que estarán sujetos."

SEÑOR PRESIDENTE.- En lo que me es personal estoy dispuesto a votar la primera parte pero no lo que refiere a las incompatibilidades y prohibiciones, por las mismas razones que en su momento expresó el señor senador Ricaldoni.

SEÑOR ASTORI.- No tengo inconveniente, señor Presidente, lo podemos suprimir.

SEÑOR RAMIREZ.- Pregunto si no podría establecerse en el texto propuesto que la ley podrá agregar nuevas incompatibilidades y prohibiciones a las ya previstas en la presente Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad la Presidencia es partidaria de no complicar más este tema porque también podría sostenerse otra tesis. Nosotros pensamos --tal como lo sostiene la tesis tradicional de nuestra doctrina-- que cuando la Constitución regula las incompatibilidades, la ley no puede ampliarlas. Pero es obvio que si la Constitución dice expresamente que la ley puede hacerlo, naturalmente se podrá. Personalmente no soy partidario de ese sistema y estoy de acuerdo con lo que siempre dice el señor senador Blanco en cuanto a desconstitucionalizar el tema.

Creo que lo más conveniente es ir por partes y votar en primer término la propuesta que refiere a la reglamentación del aspecto de la idoneidad y luego veremos si se puede agregar algo con respecto a las incompatibilidades y prohibiciones porque son conceptualmente dos cuestiones separadas.

Se va a votar la moción presentada por el señor senador Astori en lo que dice relación con que la ley pueda reglamentar las condiciones de idoneidad de los candidatos a integrar los Directorios y las Direcciones Generales de estos Servicios.

(Se vota:)

_____8 en 12. Afirmativa.

SEÑOR RICALDONI.- Quiero señalar que he votado por la negativa por las razones que ya expuse durante la larga discusión de este artículo.

SEÑOR SANTORO.- A efectos de que quede constancia quiero decir que he votado por la negativa.

SEÑOR PEREYRA.- He votado por la negativa no por el hecho de que no me parezca conveniente establecer condiciones de idoneidad, sino porque creo que estamos queriendo huir de otro tipo de condiciones que son las de carácter político. A pesar de ello, a través del artículo 196 nos atamos al destino político de las coaliciones de Gobierno, con lo cual observo que existe una evidente contradicción porque todas estas condiciones personales, funcionales y técnicas que se agregaron sobre idoneidad no servirían absolutamente de nada frente a la condicionante política que puede terminar en distintas circunstancias.

En una palabra, lo que deseamos evitar es que se designen a Directores políticos, es decir, que sólo se tenga en cuenta la condición política para designarlos, pero en definitiva es lo que pesa para destituirlos. Observo en esto una evidente contradicción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por vía de fundamento de voto la Presidencia desea expresar que ha votado esta disposición por las razones que expresó in extenso y, por lo tanto no las va a reiterar, entre otras razones, porque ya explicó que en su concepto y con todo respeto por las opiniones ajenas, tal contradicción no existe y las dos disposiciones obedecen a motivaciones y realidades distintas pero, repito, no son contradictorias.

Pregunto a los señores senadores si respecto al tema de las incompatibilidades y prohibiciones hay alguna propuesta concreta.

SEÑOR BLANCO.- Por mi parte estaría en condiciones de votar este pasaje como un complemento del artículo que acabamos de votar y tal como figuraba en la propuesta original del señor senador Astori. Otra solución podría ser que el mismo fuera incluido como una norma general relacionada con la Sección XI, estableciéndose que las normas que determinan prohibiciones e incompatibilidades podrán ser reguladas por la ley. En mi proyecto de reforma constitucional está recogido el primero de los criterios, es decir, el de establecer expresamente aquí que las prohibiciones e incompatibilidades podrán establecerse por ley.

De todas maneras, pienso que la otra solución sería adecuada ya que debería ser posible que, en definitiva, toda la Sección XI pudiera ser modificada por ley, excepto algún criterio muy general del comienzo de la misma. Si esto se lograra podríamos situar nuestra Constitución en lo que es el Derecho constitucional moderno, lo mismo sostuve para los Gobiernos Departamentales. Lo que tenemos actualmente en la Sección XI indudablemente no es ya un anacronismo --que lo es-- sino también una formulación totalmente extraordinaria en el Derecho Constitucional Comparado.

Por lo tanto, llevar a la flexibilidad de la ley, a través de una norma general, estas disposiciones sobre incompatibilidades y prohibiciones --así como las demás que figuran en la Sección XI-- creo que puede ser una solución adecuada y estoy dispuesto a votarla, ya sea en este artículo o al final de la discusión de esta Sección con carácter general.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente para hacer una sugerencia procesal. Creo que se podría poner a votación esa parte final de la frase que suprimimos, a los efectos de la votación precedente. La misma establecía: "así como

el régimen de prohibiciones e incompatibilidades al que estarán sujetos." Esto no fue votado porque a sugerencia del señor Presidente fue suprimido y ahora se puede poner a votación.

SEÑOR BOUZA.- No quisiera entrar en la discusión sobre si se pueden ampliar incompatibilidades y prohibiciones establecidas con rango constitucional, pero advierto que ello está inserto en los artículos 200 y 201 de la Carta y parece totalmente incongruente incluirlas en la norma 187. Si esto se quiere extender por la vía de la ley --y esto daría mérito a la discusión a la que no quería ingresar-- debería agregarse en los artículos 200 o 201.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si el señor senador Astori no tiene inconveniente, postergaríamos este asunto hasta que se considere el artículo 201.

SEÑOR ASTORI.- Me parece que esta es la sugerencia más constructiva y coherente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 195.

(Se lee:)

"Artículo 195.- El Banco de Previsión Social será Ente Autónomo y tendrá el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social".

________ En consideración.

La Presidencia debe dar una explicación acerca de por qué se ha hecho una modificación en este artículo.

El criterio prevaleciente en el Grupo de los Cinco era que no tenía sentido que en la Constitución hubiera dos Entes Autónomos de carácter necesario, impuesta su existencia por la propia Carta, de modo tal que respecto de ellos no rige el artículo 189 que establece que por ley dictada por mayoría de dos tercios del total de componentes se puede suprimir la existencia de un Ente Autónomo. Actualmente la existencia de los Bancos Central y de Previsión Social no se puede

suprimir. Por supuesto que nadie piensa suprimir este último, pero no es de buena técnica constitucional que esté establecido en la Carta. Se los incluyó en el texto de 1966 porque eran novedades y dos de las banderas que levantaron los partidarios de la reforma. Ahora que ya existen ambos organismos no tiene sentido que esto esté establecido en la Constitución, pero por una razón política hemos mantenido la referencia al Banco de Previsión Social, porque sabemos que el sector de beneficiarios, todos los pasivos del país, son muy sensibles a todo este tipo de problemas. A veces hay gente que atribuye intenciones que no se tienen y podría darle mala prensa a la reforma el hecho de decir que se está suprimiendo la mención a este organismo. En realidad nadie va a hacer esto, sino que simplemente se trata de realizar algo que es lógico. Por esa razón política dejamos la referencia al Banco de Previsión Social --que no hace mal--, pero simplificamos el artículo y, en lugar de decir "Créase el Banco de Previsión Social", como ya está creado, expresamos "El Banco de Previsión Social será Ente Autónomo" y tendrá tales y cuales cometidos. Es decir que se suprime la referencia a que se deberá ajustar dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse dentro del plazo de un año porque dicho plazo venció hace veinticinco años y la ley que instituye el Banco de Previsión Social ya existe. Por lo tanto, esa referencia está de más.

En lo que tiene que ver con el segundo inciso que hace referencia a la prohibición de ser candidato hasta que haya transcurrido un período de gobierno desde su cese, desde el momento en que se generaliza en el artículo 201 para todos los Directores de los Entes Autónomos, no tiene sentido que se incluya a título particular para los Directores del Banco de Previsión Social en el artículo 195, porque hubiera sido

una reiteración.

SEÑOR PEREYRA.- Recuerdo perfectamente que esas fueron las motivaciones que llevaron a la incorporación de esta disposición. Debemos ubicarnos en esa época en la que la politización del Banco de Previsión Social era un tema que preocupaba constantemente, al igual que otros que fueron eliminados en la Constitución de 1966. Me refiero al privilegio de los autos, al reparto de bancas y alguna otra cosa del mismo estilo que luego se corrigió.

Quisiera aludir a una situación que tal vez en aquel momento no se tuvo en cuenta y ahora tampoco. Me pregunto si un Director del Banco de Previsión Social o de cualquier otro organismo --si se aprobare la otra disposición-- que está seis meses o tres días en el cargo queda inhabilitado para ser candidato. Pienso que debería tomarse alguna precaución en cuanto al tiempo como se hace, por ejemplo, para el caso del Presidente o Vicepresidente de la República. ¿Basta que un Director del Banco de Previsión Social actúe tres meses para que pierda la posibilidad de ser candidato tres años después? Planteo esta inquietud para ver si existe la posibilidad de incluir alguna disposición que aclare este asunto que puede dar lugar a una situación muy discutible o injusta.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia considera que desde el momento en que este tema lo regularemos con carácter general en el artículo 201, sería conveniente que en ocasión de tratarse dicha disposición se analice el planteo del señor senador Pereyra.

SEÑOR PEREYRA.- Estoy de acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR BLANCO.- Concuerdo con la explicación dada por el señor Presidente en el sentido de que este tipo de normas no deberían figurar en la Constitución. Comprendo que puedan haber razones circunstanciales de tipo político que impulsen su mantenimiento, aunque no lo crea conveniente. En primer lugar, ello se debe a los motivos expuestos por el señor Presidente. En segundo término, leyendo el texto de esta disposición, tanto en su redacción actual como en la proyectada, advertimos lo siguiente. Si se tratara , por ejemplo, de reestructurar la actual organización bajo la cual se administra la Seguridad Social y confiarla a organismos distintos como puede ser el servicio de las prestaciones a activos a uno y el de los pasivos a otro --que probablemente sería justamente el Banco de Previsión Social--, esta norma estaría inhibiendo o dificultando esa solución. Señalo este aspecto que no es una hipótesis de laboratorio.

Adviértase que uno de los grandes temas que se ha discutido a propósito de la reforma de la seguridad social es justamente el de en qué medida existe un desfinanciamiento, y uno de los elementos manejados ha sido el de que en lo que refiere a las prestaciones a pasivos, el Banco de Previsión Social no tendría tal déficit, pues éste se originaría en las prestaciones a activos. Además, conceptualmente es posible imaginar un sistema de organización de las prestaciones a pasivos --en lo que se llama usualmente IVS "Invalidez, Vejez y Sobrevivencia" que es la cobertura tradicional del Banco de Previsión Social-- en el que este tipo de riesgo, como sucede normalmente en el Uruguay y en otras partes del mundo, es cubierto a través de una financiación tripartita. En cambio, hay otros riesgos que son tradicionalmente servidos como prestaciones a activos que tienen una

financiación diferente sufragada directamente por el Tesoro o con una participación más mediata de los propios trabajadores y empresarios.

Tanto el texto de la Constitución como el proyectado pueden cerrar el camino a esas soluciones por las que en este momento no estoy abogando, sino que, simplemente, estoy señalando que se trata de una hipótesis a considerar a la hora de una revisión constitucional como la que estamos haciendo. Por lo expuesto, sería oportuno que esto no figurara en la Constitución o, de lo contrario, que se incluya una norma de carácter general al final de la Sección XI que permitiera la modificación por ley de este artículo y de otro de la misma Sección que, a mi juicio, estarían mejor atendidos a través de una regulación por vía legislativa y no constitucional.

SEÑOR PEREZ.- Comparto lo manifestado por el señor Presidente de la Comisión, en el sentido de que el artículo 195 permite que no queden dudas. Si no se establece nada en esta materia, se podrían generar sospechas, lo que constituiría un elemento negativo para sectores tan vastos como los abarcados por la Previsión Social. Siguiendo ese mismo razonamiento, me pregunto si no sería conveniente que en este mismo artículo 195 se agregara alguna fórmula que previera que, en cuanto a la integración del Directorio, se mantendrá el criterio que existe actualmente. Me parece que podrían surgir algunas dudas en torno a la manera cómo se conformaría el Directorio del Banco de Previsión Social.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cabe señalar que lo que acaba de plantear el señor senador Pérez no figuraba en el artículo, sino en una disposición transitoria, que luego fue reglamentada por una ley que está vigente. Además, esa norma ya fue cumplida.

Es posible que el señor senador tenga razón desde cierto punto de vista, pero si ahora damos rango constitucional a lo que era una disposición transitoria, en lugar de aligerar a la Carta de normas detallistas y propias de la ley, estaremos siguiendo el proceso inverso. Esta norma había sido redactada con un espíritu transaccional, tratando de no borrar al Banco de Previsión Social de la Constitución --porque eso sí iba a traer la sospecha de que después podría dictarse una ley que lo suprimiera--, pero sin entrar en el detallismo de su regulación, porque eso ya fue hecho por ley. Entonces, reitero, si obramos de esa manera, estaremos recorriendo el camino inverso.

De todas formas, el señor senador tiene derecho a defender el

otro criterio.

SEÑOR KORZENIAK.- Tengo la misma preocupación que el señor senador Pérez. Y diría más; la integración del Banco de Previsión Social no está prevista en una norma transitoria de la Constitución vigente. En mi concepto, surge de una norma permanente, pero especial.

La disposición transitoria M) es especial en una parte y transitoria en otra. Considero que en lo relativo a la integración, esta norma es permanente. Esa fue una forma de justificarnos por que no se aprobara la ley.

La norma citada expresa que las tres Cajas estarán regidas por el Directorio del Banco de Previsión Social y que se integrará en la forma allí descripta. Sin embargo, no se expresa que esa integración regirá mientras no se dicte la ley, como ocurre en otros casos. Por ello, a mi juicio, esta parte de la disposición es permanente.

A su vez, como disposición transitoria, se disponía cómo se iba a integrar el Directorio mientras no se realizaran las elecciones de los representantes de los afiliados. Esa sí era una solución transitoria; el Directorio era puramente político, para simplificar la explicación.

De manera que me parece que este es un cambio muy espectacular, porque se elimina una disposición que, reitero, a mi modo de ver era especial, pero no transitoria sino permanente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que en este caso sucede lo mismo que cuando analizamos el artículo 187. Hay un texto original que parece no generar problemas, por lo que podría someterse a votación. Además, se ha planteado una propuesta en el sentido de incluir un aditivo, que tendría que ser redactado antes de ser puesto a votación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 195 tal como viene redactado en el proyecto original.

(Se vota:)

________9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Corresponde tratar ahora el planteo de los señores senadores Pérez y Korzeniak, pero habría que redactar la disposición respectiva.

SEÑOR KORZENIAK.- Creo que alcanzaría con incluir en la parte final de la disposición transitoria M): "El Directorio del Banco de Previsión Social estará integrado de la siguiente forma", etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto que los señores senadores Ricaldoni y Korzeniak están manteniendo un diálogo particular sobre este asunto, por lo que quien habla va a tratar de aclarar un poco el panorama.

En la Constitución no se establece cómo se integrarán los Entes, salvo en el caso de la Universidad. Obviamente, no parece de buena técnica prever ese extremo.

Me pareció entender que el señor senador Ricaldoni estaba proponiendo al señor senador Korzeniak que, en último caso, esto se previera en una disposición especial, para no dejarlo asentado en el texto constitucional.

SEÑOR SANTORO.- Considero que el tema no es tan simple.

Recordamos que en el año 1966 este fue uno de los temas que más se discutió, fundamentalmente la denominación de banco. En la Asamblea General se preguntó por qué se denominaba Banco de Previsión Social a lo que, en realidad, no era un banco. En aquel momento se explicó que esa era la designación propuesta por el señor Nardone en la reforma constitucional de 1958.

La Constitución vigente crea al Banco de Previsión Social con carácter de Ente Autónomo. Ahora, introducimos una modificación --y creemos que es lo correcto-- al decir que el organismo será Ente Autónomo, dándole sus cometidos. En la Carta se establece un concepto de Ente Autónomo y para este caso particular, se quiere disponer una integración especial como consecuencia de las normas --disposiciones transitorias y especiales-- que se incorporaron en la Constitución de 1966.

En ese sentido, necesariamente tendríamos que definir, en primer término, si queremos que el Banco de Previsión Social, como Ente Autónomo, tenga la actual integración. Luego, habría que prever su integración por medio de una disposición que figuraría a continuación de la ya votada o en ella. Eso es lo que tiene que definir la Comisión, teniendo en cuenta que la integración que oportunamente se le dio por medio de normas especiales demoró unos cuantos años en hacerse efectiva mediante una ley. Me parece que ahora tendríamos que incorporar necesariamente esta disposición en la Constitución, siempre que estemos de acuerdo con esa integración. Por supuesto, este también es un tema a resolver.

Ya hemos decidido mantener el criterio de que se trata de un Ente Autónomo; ahora, tenemos que resolver si va a tener la integración prevista en la Constitución vigente u otra. Posteriormente, tendremos que disponer de qué manera lo incorporamos a la Constitución, es decir, si lo hacemos en el artículo 195 o en otra norma.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: el tema es tremendamente importante, como sabiamente lo manifestó el señor senador Santoro. Sin embargo, nos vamos a abocar a lo que siempre criticamos, que es

improvisar una redacción sobre un tema muy trascendente.

Si la Comisión y el señor Presidente estuvieran de acuerdo, haría moción para que este tema, luego de agotada la discusión y de haberse escuchado todos los puntos de vista, quedara postergado en cuanto a su consideración final y a su votación para mañana.

Asimismo, rogaría al señor Presidente o a cualquier otro miembro de la Comisión que formularan una redacción tentativa para analizar, porque no es lo mismo votar normas sobre la marcha que hacerlo contando con un texto por delante, lo que nos permitiría reflexionar y analizar adecuadamente lo que voté. Más que una propuesta, esto es casi un punto de vista, a título exploratorio, que expongo a los miembros de esta Comisión.

SEÑOR KORZENIAK.- Por mi parte, no encuentro obstáculos importantes para llevar a cabo lo que acaba de plantear el señor senador. Sin embargo, quiero decir que en la Constitución está redactada la norma. En la Carta Magna, se establece que el Directorio del Banco de Previsión Social se integrará en la siguiente forma: "a) cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, en la forma prevista en el artículo 187, uno de los cuales lo presidirá; b) uno electo por los afiliados activos; c) uno electo por los afiliados pasivos; d) uno electo por las empresas contribuyentes".

Si el espíritu político es que esta integración se mantenga, el tema de la redacción estaría resuelto.

Hace un momento estábamos conversando sobre la posibilidad de que en una disposición especial --tal como decía el señor senador Ricaldoni-- se pudiera hacer alusión a la ley que está vigente actualmente y que reglamentó este artículo. Sin embargo, encontramos un defecto que tiene que ver con el hecho de que, como es sabido, esa ley habilitó un procedimiento para el caso de las empresas contribuyentes, que no es electivo. Si lo habilitó fue porque no existían todavía las condiciones necesarias para hacer la elección; en realidad, la

Constitución establece que debe ser electivo.

En mi opinión, la redacción debería incluirse como inciso segundo del artículo 196 y propongo que así se proceda. Sin embargo, considero que existe un problema de fondo: ¿hay o no acuerdo para mantener esta integración? Este es, reitero, el tema central.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que ha planteado el señor senador Korzeniak puede ser una forma de encarar el tema ya que, de pronto, podría haber acuerdo en que la integración continúe tal como hasta el momento, pero establecida por la ley, lo que significaría una mayor plasticidad para el futuro. Esto no significa que quien habla esté en desacuerdo; simplemente, esa es una posibilidad. Otra podría ser, por ejemplo --y aquí me avengo a lo que señalaba el señor senador Ricaldoni--, que de pronto, hubiera acuerdo en que los afiliados activos, pasivos y las empresas contribuyentes sigan teniendo un representante, pero teniendo como objetivo que el Poder Ejecutivo, en lugar de designar 4 miembros, nombre 5 ó 6. Incluso, se podría establecer esta misma integración, pero diciendo algo sobre la forma y fecha de realización de estas elecciones, que constituyen un problema práctico muy importante.

Entonces, no es que se quiera rechazar y cambiar radicalmente el sistema, porque eso provocaría una justificada reacción y repulsa de quienes hoy están representados en el Directorio del Banco. Sin embargo, la disposición que fue proyectada en el año 1966, puede hoy ser objeto de algún ajuste, aunque también puede dejarse esto librado a la ley. No vamos a hacer de este tema una cuestión fundamental, pero sí nos parece que una vez planteado el problema --que pensamos no se iba a plantear--, deberíamos disponer de 24 horas a los efectos de adoptar posición al respecto, porque, en realidad, aún no habíamos

estudiado este asunto.

SEÑOR PEREZ.- En mi opinión, no existe ningún inconveniente en realizar lo que plantea el señor Presidente. Simplemente, recuerdo que la disposión transitoria que lleva la letra M) forma parte del actual texto constitucional, por lo que no se trata de una referencia fortuita. Si elaboramos un texto diferente, en el que no figure nada de lo que aparece en la mencionada disposición, estaríamos incurriendo no ya en una suspicacia sino en algo que va a constituir una tormenta política.

SEÑOR RICALDONI.- De lo que se trata es de redactar un texto que sea preciso y que evite los riesgos a los que ha hecho referencia el señor senador Pérez.

Todas las hipótesis que ha mencionado el señor Presidente --que seguramente no agotan la lista-- fundamentan sobradamente la necesidad de realizar una pausa hasta el día de mañana en la consideración de este asunto. Digo esto porque, en los hechos, me he convencido aún más de lo que manifesté anteriormente.

SEÑOR SANTORO.- Simplemente, deseo actualizar algo que mencionó el señor senador Blanco en su intervención. El hizo referencia a las materias que está administrando el Banco de Previsión Social, en el sentido de que no sólo está disponiendo sobre todo lo relacionado con pasividades, sino también sobre los seguros de enfermedad, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Esto también debe ser tenido en cuenta porque esta disposición especial transitoria letra M) habla de afiliados activos y pasivos y de empresas contribuyentes. Estas últimas son perfectamente determinables, mientras que los afiliados pasivos y los activos ya están determinados. Sin embargo, los otros servicios que

realiza el Banco de Previsión Social no están perfectamente determinados ni representados.

Por consiguiente, pensamos que la disposición no contempla todas las atribuciones del Banco de Previsión Social. Además, cuando se expresa que este Banco es un Ente Autónomo, se tienen que determinar también el conjunto de materias que comprende. Si bien se alude a los servicios estatales de previsión social y seguridad social, sabemos que esas son áreas muy importantes dentro de dicha Institución, que no integran su propia materia.

SEÑOR BOUZA.- En mi opinión, es preferible arribar a soluciones generales y armónicas sobre todos los temas y, particularmente, acerca de la Constitución.

Lo que establece el artículo 185 es que el dominio industrial y comercial del Estado será administrado por Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. A su vez, establece dos disposiciones expresas según las cuales no parecería que estuviéramos dentro del dominio comercial e industrial del Estado, referidas a dos organismos administrados también como Entes Autónomos, que son el Banco Central y el Banco de Previsión Social. Hay una extensión del régimen autonómico a actividades que no son industriales ni comerciales.

Sin embargo, el artículo 185, que ya hemos votado con la modificación propuesta, prevé que los Directorios se compondrán del número de miembros que establezca la ley, por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Esta es la norma genérica y cada Carta Orgánica de cada organismo deberá contar con esa mayoría para establecer la forma que tendrá su Directorio; en su defecto, podrá haber una ley general que disponga un criterio único

para todos.

En lo personal, pienso que es aceptable que el Banco de Previsión Social y el Banco Central estén previstos como Entes Autónomos a texto expreso en la Constitución, dado que están administrando materias que no son del dominio comercial e industrial. Pero que, además, se establezca directamente en la Carta Magna una forma de integración de su Directorio y de la designación de sus miembros, sería crear demasiadas excepciones, más aún cuando la remisión a la ley nos lleva a que el régimen que se pretende establecer en el texto constitucional ya está previsto en la Ley Orgánica del Banco de Previsión Social.

En consecuencia, si en la Constitución no aparece ninguna norma --y, por tanto, no estamos haciendo una nueva excepción--, seguirá rigiendo el mismo mecanismo de selección de los Directores que está vigente. Por otro lado, si el legislador lo considera oportuno, en el futuro podrá modificar ese régimen. Prefiero que nos encontremos en esta situación, y que no estemos creando un mecanismo de tal rigidez a través de una norma de caracter constitucional para la designación del Directorio de determinado Ente Autónomo y que no lo hagamos en los demás casos. Pienso que debemos aceptar el criterio tal como lo hemos votado en el artículo 185 que establece que es la ley la que fija, con mayoría especial, la integración de los Directorios. De lo contrario, estaremos fijando una norma constitucional con esa misma rigidez para todos los Entes Autónomos. No me parece bueno que, en algunos casos, nos remitamos a la ley y, en otros, no confiemos esa tarea al legislador.

En consecuencia, creo que lo conveniente es votar el artículo referido al Banco de Previsión Social, tal como fue propuesto en el proyecto de ley presentado por el Grupo de los Cinco, sin agregarle ninguna mención referida a la forma de designación de su Directorio.

SEÑOR PEREZ.- Me parece que debemos ser conscientes de que en este punto radica el obstáculo principal. Si este aspecto no queda claro, no se van a conseguir los votos necesarios a nivel nacional para aprobar una nueva Constitución. No se trata de un problema sencillo. La Constitución de 1967

establece la forma en que se integran los Directorios de los Entes Autónomos y se hace algo muy especial con el Banco de Previsión Social, es decir, que quien integre su Directorio debe esperar un período de cinco años para poder ser candidato. En caso de que haya acuerdo, eso recién se hará a partir de ahora. Durante veinticinco años se estuvo reclamando y hace tan sólo dos años que se puso en marcha. Si en la nueva Constitución este aspecto queda librado a la ley --y, por lo tanto, a la correlación de fuerzas que haya--, con toda razón los jubilados y los activos tendrán derecho a sentirse defraudados.

Reitero que no es un problema sencillo y tampoco tiene que ver con una cuestión de capricho. Por eso, pienso que quizás sea conveniente reflexionar hasta el día de mañana en torno a este tema.

SEÑOR KORZENIAK.- Efectivamente, es cierto que en el caso del Banco de Previsión Social y en el de la Universidad de la República fue la única vez que la Constitución estableció específicamente la manera de organizar sus Directorios. Esto no se debió a la falta de técnica en la redacción de normas constitucionales, sino que fue el fruto de una convicción muy fuerte que hubo en nuestro país --y que quien habla continúa teniendo--, en cuanto a que los institutos de previsión social que funcionaban bien tenían una integración en la que estaban representados los propios interesados, como por ejemplo, las Cajas Bancaria, Profesional y Notarial. Quizás, alguien se pregunte por qué no se pone la integración de todos los Directorios. Lo que sucede es que no tienen esta

característica tan especial. Por ejemplo, es como si en el caso de la Universidad de la República --que tiene su Ley Orgánica y regula con bastante detalle la forma en que se integra su Consejo Directivo Central-- se quitara la norma que establece que habrá representación de los tres órdenes que figuran en la Constitución. Si se hiciera esto, se generaría un rechazo muy fuerte en el país

Estoy convencido de que es sano que eso figure en ambos casos. Sin perjuicio de ello, estoy de acuerdo con lo que ha señalado el señor senador Perez, en el sentido de que el toque de estas disposiciones puede tener consecuencias no muy deseables a nivel popular.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: creo que nadie ha sostenido la posibilidad de eliminar los miembros no políticos del Banco de Previsión Social. Ello se estableció por disposición transitoria en la Constitución de 1966 y, luego de varios años, comenzó a aplicarse. Incluso, hay una ley que recoge esa norma, al igual que las leyes orgánicas de los demás Entes Autónomos.

Si se estima que a los efectos de tranquilizar ciertas preocupaciones que puedan haber con respecto a este tema, es conveniente que se establezca, desde ya, aclaro que no me opongo porque, reitero, nadie tiene el propósito de desmantelar la actual integración del Banco de Previsión Social.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada por el señor senador Ricaldoni, en el sentido de que el asunto se resuelva en el día de mañana y que se busque una nueva redacción a esta disposición.

(Se vota:)

_______ 9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Correspondería considerar el artículo 196 que, prácticamente, introduce una modificación revolucionaria. Esta disposición está directamente vinculada con la figura de la crisis del gabinete. Por lo tanto, parece que forma un paquete con ese asunto. Este artículo figura aquí porque trata acerca de los Directores de los Entes Autónomos. En virtud de la conexión que tiene con el otro tema, la Mesa estima que sería conveniente postergarlo.

Léase el artículo 201.

(Se lee:)

"Artículo 201.- Los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta que transcurra un período de gobierno desde su cese.

La Corte Electoral y las Juntas Electorales no registrarán listas en que figuraren candidatos que incumplieren esta prohibición."

________ En consideración.

SEÑOR PEREYRA.- Reitero la observación que hice hace unos instantes, acerca de que no se establecen plazos.

Por ejemplo, puede darse el caso de un Director que, al comienzo del período, haya estado uno o seis meses en el Banco de Previsión Social. Entonces, sería injusto que se lo privara de la posibilidad de ser candidato, siendo que hace tres o cuatro años que dejó de tener alguna injerencia en dicho Organismo.

Por lo tanto, creo que sería conveniente agregar un párrafo en el que se estableciera que la prohibición alcanza a aquellos que hubieran ejercido el cargo por más de equis tiempo. De esta manera, podremos evitar problemas futuros con alguien que estuvo un año, por ejemplo, al comienzo del período, luego pasaron cuatro años sin tener ninguna actividad en el Banco de Previsión Social y, en el momento de las elecciones no puede ser candidato a cargo electivo. Realmente, es una situación injusta.

SEÑOR RICALDONI.- Comienzo diciendo que no estoy de acuerdo con esta disposición. Me parece que también en este caso se está estableciendo, con carácter general, un supuesto que, por lo menos para mí, no es de recibo. Estoy hablando de la suposición de que la Constitución requiere incorporar una norma de este tipo porque en su ausencia, lo que va a ser práctica generalizada es que los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados utilicen el cargo no para administrar bien a las empresas que dirigen, sino para hacer proselitismo político.

Pienso que también aquí se está creando una categoría de ciudadanos con proscripciones, que van mucho más allá de lo que resulta aconsejable.

Creo que no debemos olvidar que la disposición vigente ya tiene una previsión en este sentido: la obligatoriedad de abandonar el cargo un año antes de las elecciones. Hasta ahora nadie me ha demostrado --nadie me lo ha dicho públicamente-- que algún sector político o persona determinada, por el hecho de haber ejercido durante cuatro de los cinco años de un período de Gobierno --a veces es menos por la demora que se produce en el nombramiento de quienes integran los Directorios--, ha sacado una ventaja indebida por el hecho de haber aceptado un cargo de esta naturaleza y, repito, utilizado el mismo para hacer una campaña anticipada de recolección de votos.

Se suele decir que es importante --y estoy de acuerdo con ello-- la capacitación de quienes se desempeñarán en las empresas públicas; pero creo que en esto se toma sólo un aspecto de la cuestión general. Como se recordará, hace unos momentos me refería a los temas vinculados

con las venias del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y del Servicio Exterior, y todos sabemos que no existe requisito para elegir a los legisladores, lo cual me parece muy bien. No obstante, pienso que estamos extremando la medida en este terreno y, prácticamente, creando dificultades para que las empresas públicas se integren con gente digna.

Por otra parte, entiendo que el trabajo que se lleva a cabo dentro de un Directorio, muchas veces, luego capacita para otras tareas públicas electivas y no electivas. De modo que todo esto va en un sentido que francamente no me gusta: partir del supuesto de que el principio general es que la tentación de actuar indebidamente es lo habitual, y que una forma de actuación correcta es lo excepcional.

En resumen, señor Presidente, pienso que por aquí estamos, quizá inadvertidamente, yendo demasiado lejos en nuestro propósito reformista.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea señalar que quizá estemos yendo demasiado lejos, pero no inadvertidamente. Esta es una disposición que hemos discutido, pensado y que la creemos conveniente. Se inspira en el mismo propósito que da razón a otra serie de disposiciones incluidas en la Constitución y que son aún más terminantes que ésta.

Si lo que dice el señor senador Ricaldoni es exacto, ¿por qué el numeral 4º del artículo 77 de la Constitución inhabilita a estos funcionarios, como se dice, "bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de Comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el

voto"?

SEÑOR RICALDONI.- Eso no tiene nada que ver.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perdón, señor senador, la Presidencia escuchó atentamente su intervención.

Tiene que ver, y mucho, porque la experiencia indica que como los candidatos perdidosos en las elecciones son políticos profesionales y hacen de esta carrera el norte de su vida --por lo menos, durante cierto período de ella, y algunos durante toda la vida--, no se pueden sacar la "camiseta" política y, por lo tanto, cuando ejercen un cargo en un Ente Autónomo, hacen política. Esto es, atienden clientela política, hacen proselitismo político y también concurren a actos políticos.

Por otra parte, si por algo es criticable esta disposición es porque ha sido violada permanentemente y, también, porque no se cumple.

Reitero que no estoy hablando de que se haga política por parte de los Directores de los Bancos de la República y del Banco Central del Uruguay; pero lo cierto es que se hace política en determinados Entes Autónomos, la persona renuncia para ser candidato cuando durante los cuatro años anteriores estuvo cuidando su electorado.

Más aún: cuando la persona es de cierta región del país y el servicio que brinda el Ente donde se desempeña es de carácter nacional, lo que generalmente ocurre es que en esos lugares se llevan a cabo más obras que en otros o se prestan mejores servicios. No voy a dar nombres propios porque no corresponde; pero sí corresponde señalar el concepto que todos conocemos.

Si estas cosas no ocurren, repito, ¿por qué se ha previsto una disposición como la que figura en el artículo 195? ¿Cuál es la razón

para prohibir a los Directores del Banco de Previsión Social ser candidatos hasta un período posterior, que es una norma que nadie propone cambiar y que está bien? Porque inveteradamente, desde siempre, los Directores de las Cajas de Jubilaciones hacían política de la que no se debe. Todos sabemos que culminaban los trámites de los expedientes jubilatorios de las personas recomendadas por los clubes políticos, y no de los ciudadanos que se presentaban ante los mostradores para iniciar normalmente su retiro.

Entonces, ¿cuál es el problema que tiene un ciudadano que va a ser Presidente de ANCAP, o Director de la UTE, para que se le aplique esta disposición? Si no es su intención hacer política, no le causará ningún inconveniente. Nosotros tenemos el criterio --creo que el del señor senador Blanco es más exigente, no lo comparto y no sólo refiere a los Directores de los Entes Autónomos-- de que quien, como se ha dicho aquí, sigue la carrera de Director de empresas públicas o, si se quiere, de empresario del Estado, tiene que "borrarse" de la carrera política, por lo menos, durante un período.

Nuestro concepto puede ser equivocado; pero no, repito, impensado ni impremeditado. Por el contrario, se ha pensado mucho en torno a este asunto, y creemos que es una de las disposiciones que sería muy bien vista por la opinión pública.

SEÑOR SANTORO.- Ante todo, pido excusas porque me veo obligado a retirarme de Sala.

Por último, quiero expresar que, en las actuales circunstancias, quizá por inadvertencia, esta disposición, que obviamente amerita un debate más extenso --y desde ya me adelanto a solicitar que sea considerada otro día--, tiene un nombre propio. Se trata de prohibir

la candidatura del doctor Volonté a la Presidencia de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es así, señor senador.

SEÑOR SANTORO.- He dicho que se ha actuado así por inadvertencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si el señor senador lee las Disposiciones Transitorias podrá comprobar que, salvo una o dos normas de carácter electoral, todas entran en vigencia el 15 de febrero de 1995. Por lo tanto, perfectamente el doctor Volonté puede ser candidato a la Presidencia de la República en las próximas elecciones.

SEÑOR BLANCO.- No sé si la intención de la Comisión, como lo planteaba el señor senador Santoro, es que se levante la sesión ahora para continuar la discusión de este tema en el día de mañana, o si proseguiríamos haciéndolo ahora. Si hay acuerdo en torno a esta última hipótesis, haré uso de la palabra; de lo contrario, lo haré en el momento en que la Comisión se aboque nuevamente al tema. Consulto, pues, sobre esto al señor Presidente y a los señores senadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia no tiene inconveniente en proseguir la discusión. Evidentemente, en el día de hoy no vamos a votar porque se han retirado algunos señores senadores que quieren participar del debate y lo lógico es que puedan escuchar los argumentos.

Me parece que como todos estamos un poco cansados, lo más conveniente sería levantar ahora la sesión y continuar en el día de mañana a las 14 y 30 horas, ya que en el horario matutino será prácticamente imposible hacerlo en virtud de que algunos señores senadores han hecho saber a la Mesa que no pueden concurrir.

(Apoyados)

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 14 minutos)